

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA. PROGRAMAS SOCIALES PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN SINALOA, 2005-2018

Valdez Sandoval Francisco Humberto¹

Gámez Gastélum Rosalinda²

RESUMEN

La presente investigación es efectuada con la finalidad de responder si las políticas públicas para combatir la pobreza en el territorio sinaloense ¿se deben destinar con mayor prioridad a los municipios con alta concentración económica y demográfica como Culiacán, Mazatlán y Ahome o tendrían que diseñarse políticas destinadas para los municipios con menor desarrollo que, a su vez trajera como consecuencia la disminución de las asimetrías espaciales en Sinaloa?, para de esta manera dinamizar de forma simultanea a los municipios de la entidad que, además, se ven enfrentados a la inseguridad pública, la cual actúa cada vez más como un factor inhibitor del desarrollo. El estudio se realizará mediante la metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, con el objetivo de analizar la política de desarrollo social para el combate a la pobreza y así conocer el alcance social que ha traído consigo la instrumentación de estas políticas en Sinaloa.

Las políticas públicas y programas sociales, hemos encontrado, soslayan la participación de gran parte de los sectores sociales, puesto que, el gobierno federal atiende algunos problemas con programas gubernamentales diseñados e instrumentados principalmente por la SEDESOL. Estos programas en el territorio sinaloense están dirigidos sobre todo a los municipios o localidades urbanas con mayor concentración poblacional, sin ser estos espacios los que presentan mayor incidencia en situación de pobreza entre sus habitantes. En general, la política de desarrollo social al no ser diseñada por el gobierno estatal en coordinación con la sociedad civil se carece de una visión integral que considere los aspectos identitarios, vocaciones productivas y la participación de la población sinaloense, esto implicaría generar nuevos acuerdos sociales, puesto que los programas sociales no están diseñados con base a las necesidades de la población del estado.

Palabras clave: Políticas públicas, programas sociales y pobreza

Introducción

La presente investigación fue efectuada con la finalidad de conocer el alcance que han tenido en Sinaloa, los programas y políticas sociales para el combate a la pobreza, ya que Sinaloa se localiza por arriba de la media nacional con respecto al Índice de Desarrollo Humano (IDH). Sin embargo, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se ha pasado de la posición número 7 en 2008, a la número 11 en el 2012 entre las entidades de México con relación al IDH (PNUD, 2015: 06-09), como consecuencia se pone de manifiesto que la situación de la población de la entidad no es la mejor, puesto que para el año 2016 el 30.8% de los sinaloenses se encontraron en pobreza (CONEVAL, 2016).

¹ Estudiante del doctorado en Geografía, Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México, correo electrónico: valdez.sandoval@comunidad.unam.mx

² Profesora investigadora, Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Sinaloa, correo electrónico: rosalinda.gamez@uas.edu.mx

En algunos municipios del estado de Sinaloa, como es el caso de Choix, Badiraguato y Cosalá, las condiciones de pobreza en las que se encuentran han generado una gran limitante en cuanto a su desarrollo, por lo cual los gobiernos federal y estatal han diseñado e instrumentado programas en donde los ciudadanos se involucran en la mejora de sus condiciones de vida (Colín et al 2016: 141-142), como es el caso de los programas 3x1 para migrantes, opciones productivas, Fondo para la Infraestructura Social Estatal, Atención a Jornaleros Agrícolas y Programa de Fondo de Apoyo para Migrantes Repatriados Sinaloenses, entre otros programas.

1. Políticas públicas y estrategias de desarrollo

Las políticas públicas son pieza elemental para lograr el tan esperado desarrollo para los habitantes de una región. Pues los territorios con desarrollo económico y social, son aquellas áreas geográficas en donde la sociedad civil y los gobiernos aplican políticas públicas, trabajando de manera conjunta para lograr el beneficio social, aprovechando sus actividades económicas y las economías externas como fortalezas. A través de esta articulación surge la transformación y bienestar de ciudades y regiones en donde sus habitantes encuentran las condiciones favorables para resolver sus necesidades y alcanzar sus expectativas de vida. Por ello, resulta conveniente recurrir a André Noel Roth Deubel, quien señala:

Las políticas públicas son entendidas como programas de acciones; representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego (Roth, 2006: 19).

Por tal razón, el Estado es “concebido en su origen y función como el encargado de resolver los problemas que las relaciones entre los privados ocasionan o que son incapaces de resolver” (Aguilar, 1996: 23), es decir, es el encargado de elaborar las políticas o programas de acción con el objetivo de dar solución a los problemas sociales que acontecen a los habitantes de un territorio. Además, el Estado es un actor clave del proceso, en la medida que ha representado una instancia que conduce, facilita y favorece los procesos de producción y acumulación del capital a través de variadas formas de intervención pública (Gasca, 2009: 52).

Por otra parte, se entiende a las políticas estructurales como a todas las acciones sistémicas y premeditadas del aparato gubernamental que tienen como objeto transformar cualitativamente la base económica y social sobre la que se sustenta la vida de una nación o región. En este sentido las políticas macroeconómicas de corte neoliberal que han adoptado los gobiernos mexicanos desde la crisis de 1982 se propusieron cambiar esa base económica, política y social con la que había sustentado México por mas de 40 años bajo el paradigma de la sustitución de importaciones y con resultados que ponen en duda la efectividad de sus políticas (Bustamante, 2012: 203).

Las políticas sectoriales se orientan a resolver los problemas de un sector productivo determinado a impulsar su expansión y eficiencia por ejemplo la política agraria, política industrial o política de transporte. En contraste, las políticas coyunturales se centran en lograr que la economía de un país crezca de manera estable y sostenida, en forma que su producción total aumente experimentando las mínimas variaciones posibles con respecto a su capacidad potencial. En definitiva, lo que busca es reducir al máximo las fluctuaciones de la economía en relación con un determinado nivel de empleo de los recursos, que se considera compatible con una cierta estabilidad de precios (Cuadrado, 2003: 66-266).

En función de su dimensión temporal mientras, las políticas de corto plazo consideran un período no superior a los 18 o 24 meses, su actuación consiste en la concesión de estímulos fiscales y crediticios para activar la demanda agregada, en contraste, las políticas a mediano plazo, para periodos de tiempo

entre 4 y 5 años, su función se basa en mejorar la dotación de infraestructura física en las áreas desfavorecidas; y finalmente, las políticas a largo plazo, buscan influir sobre determinadas variables económicas o conseguir objetivos para unos períodos de tiempo superiores a los 8 años, como con programas globales de dotación de infraestructura y programas de carácter educativo (*Ibid.* 51).

Otro de los múltiples instrumentos de gestión es el plan estratégico que puede ser utilizados desde una perspectiva global del territorio como desde un ámbito sectorial y organizativo, por tal razón no es una forma única y tampoco facilita una sola respuesta a los retos. El buen desarrollo de un plan estratégico ofrece una respuesta que quizá no siendo la más óptima, se puede afirmar que se dirige a dar la respuesta más idónea a una aspiración compartida (García Pizarro, 2007: 64).

Dentro de las recomendaciones para la elaboración de políticas públicas como estrategias de desarrollo, se debe estar alerta de no seguir por las rutas que ha marcado la política territorial de los gobiernos mexicanos, porque de seguir empleándolas corremos el riesgo de perder todos nuestros recursos patrimoniales y nuestra soberanía (Bustamante, 2011). Por otra parte, en el informe *Divided We Stand* se exponen como principales recomendaciones sobre políticas para los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): 1) El empleo; 2) La inversión en capital humano; 3) La reforma de las políticas fiscales y de las prestaciones sociales; 4) La fracción cada vez mayor del ingreso; y 4) La prestación de servicios públicos gratuitos (OCDE, 2011).

También se sugiere que para el diseño de una política de planeación territorial integral es preciso conjugar dos enfoques: uno que trata de dar una nueva dimensión a la gestión de las políticas sectoriales integrándolas a diferentes niveles territoriales y profundizando en el examen de sus interacciones, y otro que establece un marco de integración territorial que tenga en cuenta las distintas formas de organización política y espacial de la región (Delgadillo y Torres, 2007: 172). El objetivo principal que debe buscarse con las estrategias de desarrollo territorial es disminuir la brecha de los desequilibrios regionales como imperativo para resolver el problema de la pobreza, el rezago social, e impulsar el desarrollo económico mediante el aprovechamiento de las potencialidades que cada región posee en su territorio. Por esta razón, la lógica de la política social se enfatiza en la equidad, la cohesión y la compensación social, mientras que en la política económica se atienden la eficiencia y la competitividad (Sánchez Almanza, 2012: 249).

2. El bienestar y la política social en Sinaloa

El desarrollo económico y social de Sinaloa ha estado acompañado de variados programas y políticas de desarrollo local y regional. La mayoría de ellas se fundamenta en diversos enfoques teóricos que intentan comprender las dinámicas de las regiones y así plantear alguna solución a las problemáticas sociales, buscar el aprovechamiento potencial de los recursos que registran o generar algún tipo de infraestructura encaminada a lograr una mejor conexión e integración de las regiones con la economía y los mercados nacional e internacional (Torres y Delgadillo, 2012: 179).

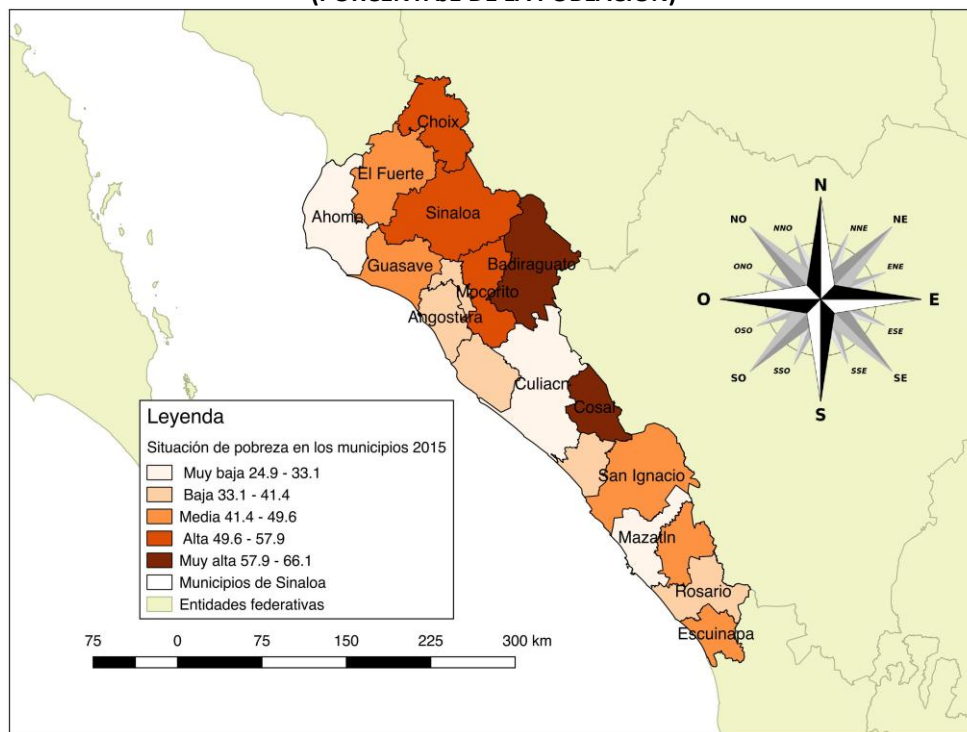
Entre los planteamientos relevantes en Sinaloa destacan los que contienen el enfoque de polos de desarrollo, el de Centro Integralmente Planeado y Sustentable en playa Espíritu en el municipio de Escuinapa, La Escalera Náutica, la carretera Mazatlán – Durango, el Gasoducto Encino – Topolobampo y la de infraestructura hidráulica (presas), entre otras políticas que partieron de una inspiración keynesiana del desarrollo, si bien su estrategia de aplicación podemos considerarla más sectorizada que territorializada. Además, de aquellos enfoques que conciben al territorio como un espacio de oportunidades para la inversión nacional y externa como es el caso de los proyectos mineros (*Ibid.* 179).

Estos elementos llevan a que el desarrollo regional en Sinaloa a lo largo del tiempo se presente en un plano asimétrico, es decir, la actividad económica se concentra en determinados municipios por decisiones de localización a partir de la distancia y su medición a través del costo de transporte que vincula a las ciudades, considerando la importancia de las economías de escala y por los procesos de producción especializada. En este proceso los desequilibrios regionales no sólo persisten, sino que se profundizan en los municipios tradicionalmente retrasados, a medida que se globaliza la economía estatal y nacional.

Además, el desarrollo regional de Sinaloa se expresa en asimetrías regionales por consecuencia de una excesiva concentración de la actividad económica, ejes productivos vinculados a sectores de desarrollo que han sido dinamizados por factores externos como el mercado internacional en la agroindustria y por mantener por parte de los gobiernos políticas públicas sectorizadas sin vínculo con los intereses de los actores municipales. Por lo tanto, el nivel de bienestar del estado presenta varios rezagos y brechas socioeconómicas y territoriales, resultantes de un modelo inequitativo que es necesario atender. El fenómeno más preocupante en materia social es la pobreza (Sánchez, 2012: 246).

De acuerdo con el propio CONEVAL (2016), se ha pasado de 1,048,600 personas en pobreza en el año 2010, a 1,055,600 habitantes en 2012, para 2014 aumentó a 1,167,100 personas, y se estimó a 929,700 sinaloenses en el año 2016, lo cual coloca a la entidad en una situación de reducción de la pobreza de un 4.5%. El porcentaje de población en pobreza extrema ha pasado del 5.5% en 2010 a 2.5% en 2015, y en este periodo también se presentó una ligera reducción en el porcentaje de la población sinaloense en situación de pobreza moderada del 1.4%. El análisis por municipio en materia de pobreza indica que Badiraguato y Cosalá se encuentran con los porcentajes mayores, mientras en el otro extremo se ubican Culiacán, Mazatlán y Ahome con los menores porcentajes de habitantes en situación de pobreza (Véase el mapa 1).

**MAPA 1. SINALOA: POBREZA POR MUNICIPIO, 2015.
(PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN)**

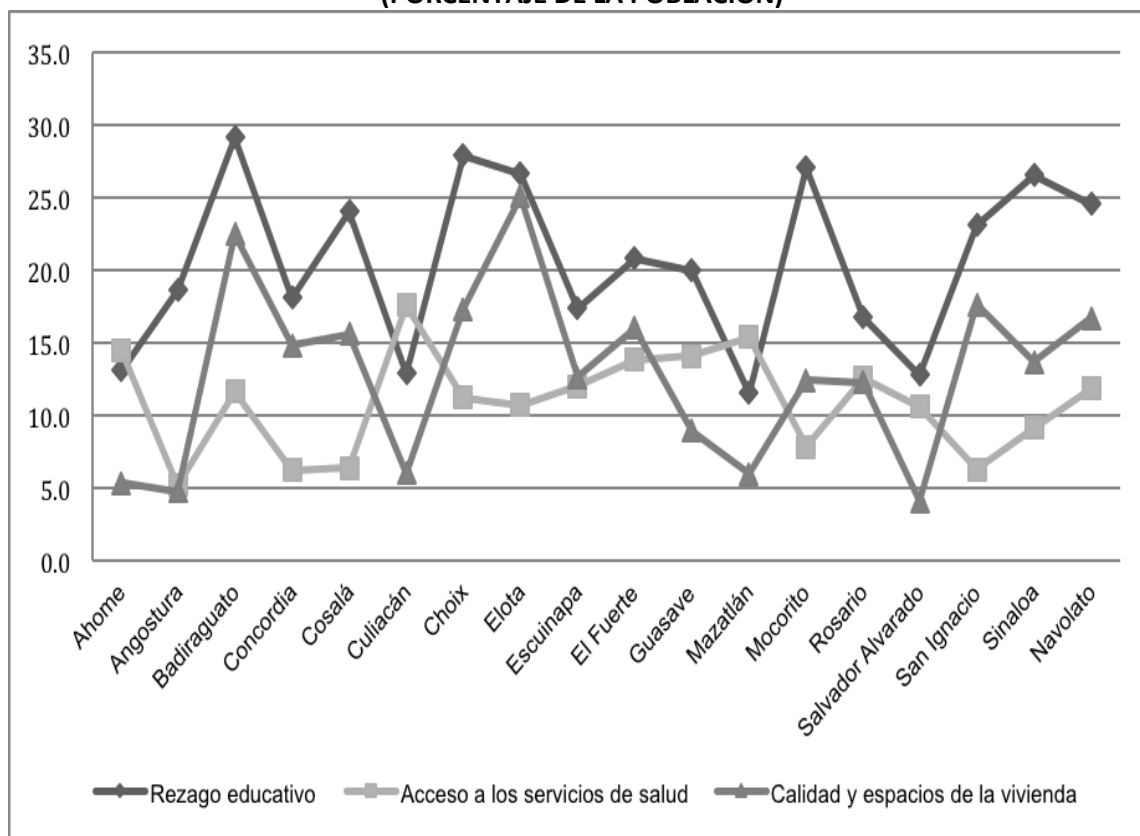


Fuente: Elaboración propia en QGIS con base en CONEVAL 2015.

Sin embargo, la situación en el territorio sinaloense se expresa en una serie de rezagos sociales de diferente orden entre los municipios del estado. El análisis por municipio en materia de rezago educativo indica que se encuentran Badiraguato, Choix, Mocorito y San Ignacio en las condiciones más críticas, mientras que en el otro extremo se ubican Mazatlán, Salvador Alvarado, Culiacán y Ahome. Las posiciones presentan la misma tendencia en otras variables, pues, Culiacán, Mazatlán, Ahome y Guasave tienen los menores rezagos de acceso a la salud, mientras los rezagos mayores se encuentran en Angostura, Concordia, San Ignacio y Mocorito. En cuanto a la calidad y los espacios de las viviendas también Ahome y Mazatlán se ubican entre los municipios con los niveles menos críticos, en contraste Elota, Badiraguato, San Ignacio y Choix tienen los rezagos más altos (Véase el gráfico 1).

Ante este panorama la política social aplicada por el gobierno federal, sigue siendo de corte residual, atiende algunos problemas con programas gubernamentales diseñados e instrumentados principalmente por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU). Estos programas se han concentrado en el modelo estandarizado de transferencias monetarias focalizadas y condicionadas, dirigidas sobre todo a la pobreza extrema, salud, educación, vivienda y al hábitat. En general, la política de desarrollo social federal presenta omisiones y una falta de visión integral que considere aspectos de trabajo, vivienda, salud mental o cohesión social, entre otros, con un enfoque de derechos sociales tutelados por el Estado (Sánchez, 2012: 248).

**GRÁFICO 1. SINALOA: REZAGO POR MUNICIPIO, 2015
(PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN)**



Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL 2015.

La pobreza y los rezagos sociales de la población sinaloense están claramente ubicados en su territorio, lo que facilita el diseño e instrumentación de programas dirigidos a la reducción de esas brechas. Sin

embargo, la política pública que ha adoptado Sinaloa es la aplicada por el gobierno federal, es decir, no hay una política diseñada por el gobierno estatal con base a las necesidades sociales, el potencial territorial y las vocaciones productivas de los sinaloenses. Por lo tanto, el gobierno federal por medio de SEDESOL y SEDATU se da la tarea de diseñar programas y el gobierno estatal de implementarlos en los municipios que él considere convenientes, según el presupuesto destinado a Sinaloa para mejorar las condiciones de vida en los ciudadanos, como es el caso de los programas mencionados en el cuadro 1.

CUADRO 1. PROGRAMAS SOCIALES DISEÑADOS E INSTRUMENTADOS POR SEDESOL 2006-2018.

PROGRAMA SOCIAL	GOBIERNOS ESTATALES		
	Jesús Alberto Aguilar Padilla 2005-2010	Mario López Valdez 2011-2016	Quirino Ordaz Coppel 2017-2021
Fondo para la Infraestructura Social Estatal FISE	Si	Si	Si
Estufas Ecológicas	no	No	Si
Habitat	Si	Si	Si
Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)	Si	Si	Si
Programa de infraestructura indígena (PROI)	No	No	Si
Rescate de Espacios Públicos	Si	Si	Si
Atención a Jornaleros Agrícolas	No	Si	Si
Coinversión Social	Si	Si	Si
PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL (MICRORREGIONES)	Si	No	No
Programa Apoyo Alimentario	No	No	Si
Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)	No	Si	Si
Empleo Temporal (PET)	Si	Si	No
Opciones Productivas	Si	Si	Si
70 y Más	No	Si	Si
Programa de Fondo de Apoyo Para Migrantes Repatriados Sinaloenses	No	No	Si
3x1 para Migrantes	Si	Si	Si
Reforestación y producción y/o adquisición de plantas	No	No	Si

Fuente: Elaboración propia con base en las páginas de SEDESOL del gobierno del estado de Sinaloa.

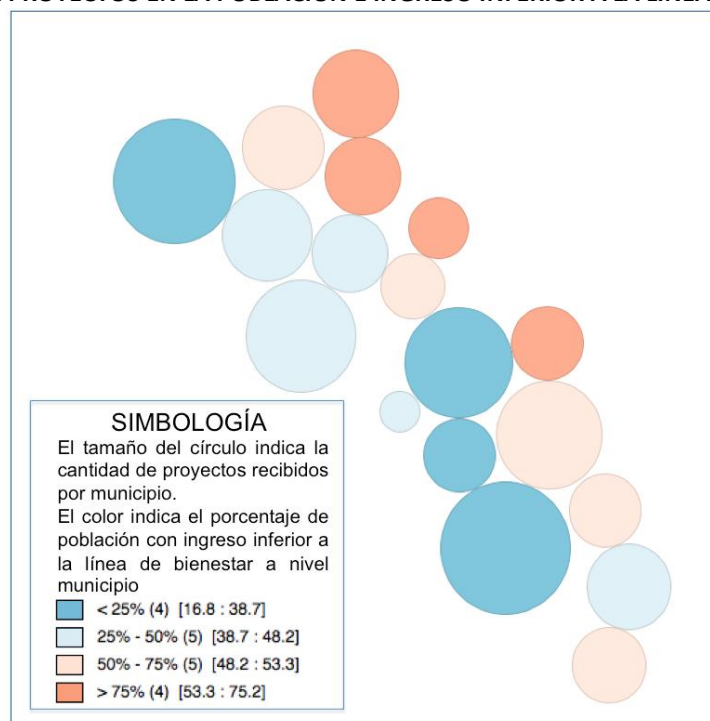
Dentro de los programas sociales implementados en Sinaloa, opciones productivas tuvo la finalidad de implementar proyectos productivos sustentables económica y ambientalmente, mediante la entrega de recursos económicos capitalizables. Dicho programa tenía como objetivo mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos sustentables. Este programa operaba en: las Zonas de Atención Prioritaria Rurales, los municipios catalogados como predominantemente indígenas, de acuerdo a los criterios establecidos por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y en las localidades de alta y muy alta marginación con una población hasta de 14,999 habitantes, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja.

En el año 2006 la forma en la que operaba este programa era: mediante el 80% con recursos federales y el 20% restante con recursos del gobierno estatal. Sin embargo, si el importe para el proyecto productivo era menor a los \$10,000.00 el gobierno estatal cubría el 100% del recurso, para la adquisición de activos, conceptos de inversión diferida y capital de trabajo, así como apoyos no capitalizables para la prestación de servicios de asistencia técnica y capacitación técnico productiva. Adicionalmente, entregó apoyos integrales para la puesta en marcha o consolidación de proyectos capitalizables que permitieran ampliar la capacidad productiva de la población objetivo.

Las reglas de operación de tales apoyos subsidiarios para los años en operación 2007 y 2008 cambiaron, en estos años los productores que lograron ser beneficiarios invirtieron el 5% del total del costo del proyecto productivo a los que se hicieron acreedores, por su parte el gobierno estatal aportó el 35% de los recursos económicos y el 60% el gobierno federal. Con respecto a los años 2008 y 2009 del ejercicio del programa la inversión por parte de los productores beneficiarios aumentó al 10% del total del costo del proyecto productivo, mientras la aportación del gobierno estatal disminuyó al 30% y el gobierno federal se mantuvo con la contribución del 60% de los recursos económicos.

En el periodo comprendido entre los años del 2010 al 2015 no hay registros de operación del programa opciones productivas en SEDESOL – Sinaloa. En el año 2016, se registró nuevamente el ejercicio del programa en donde se otorgó a cada beneficiario el monto de \$ 20,000.00 por proyecto. Sin embargo, en los años anteriores los apoyos económicos oscilaban desde los \$5,000.00 hasta los \$150,000.00 para implementar los proyectos productivos sustentables económica y ambientalmente. En el estado de Sinaloa la oferta institucional que se dio respecto de los apoyos del programa opciones productivas fue importante dado que se abrieron las ventanillas de SEDESOL, las cuales fueron poco aprovechadas, ya que muchas personas no contaron con los recursos necesarios para poner la parte proporcional que les correspondía y tuvieron que abstenerse de solicitar el apoyo.

GRÁFICO 2. SINALOA: PROYECTOS DEL PROGRAMA OPCIONES PRODUCTIVAS POR MUNICIPIO EN SINALOA, 2006-2016.
(CANTIDAD DE PROYECTOS EN LA POBLACIÓN E INGRESO INFERIOR A LA LÍNEA DE BIENESTAR).



Fuente: Elaboración propia en GEODA con base en el padrón de beneficiarios del programa y CONEVAL 2015.

Los que tuvieron acceso al programa ven maximizados sus beneficios particulares, ya que entre el gobierno federal y estatal los beneficiaron con aproximadamente 87 millones de pesos a precios constantes del año 2013, los cuales generaron un desarrollo poco significativo (5,038 beneficiarios del año 2006 al 2016, en las ventanillas de SEDESOL) dejando apartada a la mayoría de la población con ingresos por debajo de la línea de bienestar, que osciló en 1,137,094 habitantes (CONEVAL, 2015). El total de los apoyos fue distribuido en los 18 municipios que conforman al estado de Sinaloa. Sin embargo, se manifiesta que la cobertura del programa en los años de ejercicio no fue cubierta en todo el territorio de Sinaloa, pues en los años 2006 y 2007 el programa se cubrió en 17 de los 18 municipios de la entidad, para los años 2008 y 2009 la cobertura disminuyó al ponerse en marcha en 12 municipios y en el 2016 sólo 10 municipios fueron beneficiarios con opciones productivas.

Por otro lado, este programa social no cumple con los fundamentos para lo que fue creado, apoyar a los habitantes con ingreso inferior a la línea de bienestar, pues los municipios serranos de Badiraguato, Choix, Cosalá y Mocorito son quienes se encuentran con mayor porcentaje de población en esa situación y son a la vez los menos favorecidos con este programa. Mientras tanto, Mazatlán, Culiacán y Ahome, son los territorios con menos porcentaje de habitantes con respecto al total de la población que concentran en su municipio en la mencionada situación y los mayormente favorecidos con los apoyos económicos por el programa de opciones productivas.

El programa opciones productivas es semejante al de rescate de espacios públicos, en cuanto a que ambos son programas diseñados por el gobierno federal, asignados por el gobierno estatal, implementados por el gobierno municipal y los territorios beneficiados con el mayor número de proyectos otorgados son los mismo en los 2 programas; sin embargo, el programa rescate de espacios

públicos se diferencia al tener como objetivo mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana, mediante el rescate de espacios públicos en condición de deterioro, abandono o inseguridad que sean utilizados preferentemente por la población en situación de pobreza de las ciudades y zonas metropolitanas, y tiene como prioridad atender a las localidades urbanas que presentan problemas de marginación e inseguridad.

Por lo tanto, el programa rescate de espacios públicos está dirigido a las localidades urbanas integradas físicamente a las zonas metropolitanas y ciudades que cuenten con una población de cincuenta mil o más habitantes. Bajo este criterio de localidades urbanas y dadas las características de concentración poblacional de la entidad, sólo en los municipios de Culiacán, Mazatlán, Ahome, Guasave y Salvador Alvarado se localizan espacios con la cantidad de habitantes requerida para ser beneficiados con los proyectos para recuperar los sitios de encuentro comunitario, de interacción social cotidiana y de recreación. El mencionado programa social implementado desde la administración estatal del Lic. Jesús Alberto Aguilar Padilla pretendió con base en las reglas de operación:

- Vincular el desarrollo urbano con el desarrollo social para contribuir a prevenir de manera integral la inseguridad y la violencia social.
- Promover acciones que amplíen las capacidades para la organización y participación comunitaria y con ello fortalecer el capital social.
- Fomentar acciones que incidan en la seguridad comunitaria, así como la prevención de conductas antisociales y de riesgo.
- Impulsar la participación de los beneficiarios en las distintas etapas del proyecto para el rescate de los espacios públicos.
- Contribuir a fortalecer la pertenencia comunitaria, la cohesión social y las relaciones equitativas de género

Entre los gobiernos federal, estatal y municipal durante los tres años de ejercicio del programa beneficiaron a Ahome, Guasave, Culiacán, Mazatlán y Salvador Alvarado con \$ 260,128,358.03 millones de pesos a precios constantes del año 2013, con el principal propósito de rescatar espacios públicos. Los 149 apoyos fueron distribuido en cinco de los 18 municipios que conforman el estado de Sinaloa, lo cual manifiesta que la cobertura del programa se cumplió con base a las reglas de operación, pues sólo estos territorios concentraron la cantidad de habitantes requerida por la SEDESOL para ser beneficiados. Los apoyos otorgados consistieron principalmente en el rescate de parques y unidades deportivas, en total se han recuperado 149 espacios públicos entre los municipios beneficiados por el programa.

**CUADRO 2. APOYOS OTORGADOS PARA RESCATE DE ESPACIOS PÚBLICOS POR SEDESOL 2006-2009
 EN SINALOA.**

PROYECTO INTEGRAL	AÑO DE EJERCICIO DEL PROGRAMA		
	2007	2008	2009
Parques	19	26	51
Plazuelas	3	0	15
Jardines botánicos	1	0	2
Unidades deportivas	5	18	123
Faros	1	0	0
Proyectos con playa	1	0	0
Albercas	0	1	2
Centro cívico	0	1	0
Gimnasio	0	0	2
Proyecto ejecutivo	0	1	0
Inversión a precios corrientes	58,764,718.00	77,713,388.00	79,144,193.00
Inversión a pesos a precios constantes del año 2013	73,922,772.55	94,582,241.19	91,623,344.29
TOTAL DE PROYECTOS	30	47	72

Fuente: Elaboración propia con base en la relación de apoyos de SEDESOL.

Posteriormente para el año 2015, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), retomó el programa de rescate de espacios públicos por medio de parques alegres dale vida a tu parque. El programa tuvo por objetivo rescatar espacios públicos en deterioro e incidir en la prevención del delito y la violencia. Este programa social en conjunto con los programas mejoramiento de la vivienda y habitat formaron el programa de infraestructura, programa que actualmente se encuentra en ejercicio por esta secretaría. Para el año 2015 el programa aplicó a nivel nacional, en las localidades urbanas integradas físicamente a las zonas metropolitanas potencialmente y a las Ciudades del Sistema Urbano Nacional, con ello cambió y ya no fue requisito el tener una cantidad de habitantes mayor a cincuenta mil por localidad.

En resumen el programa muestra cumplir con el objetivo planteado de recuperar espacios públicos para garantizar el derecho al esparcimiento y pleno desarrollo de los ciudadanos, además de contrarrestar problemas de incidencia delictiva e inseguridad pública. La intervención en los parques, centros comunitarios y demás espacios cubre cabalmente con la atención a la población objetivo, siendo estas mismas, un gran cumulo de habitantes de las ciudades urbanas residentes de zonas en rezago con altos índices de vulnerabilidad social. No obstante, el programa resulta no ser completamente eficiente. Si bien es cierto cumple con la necesidad de atender un problema público contextualizado en un gran número de ciudadanos, la intervención sin acompañamiento de proyectos, campañas y actividades, no les garantiza a los ciudadanos cumplir plenamente con los objetivos establecidos en el programa. Existen externalidades que afectan a los beneficiarios de este programa, evidenciando la necesidad de una política transversal en estos polígonos de intervención.

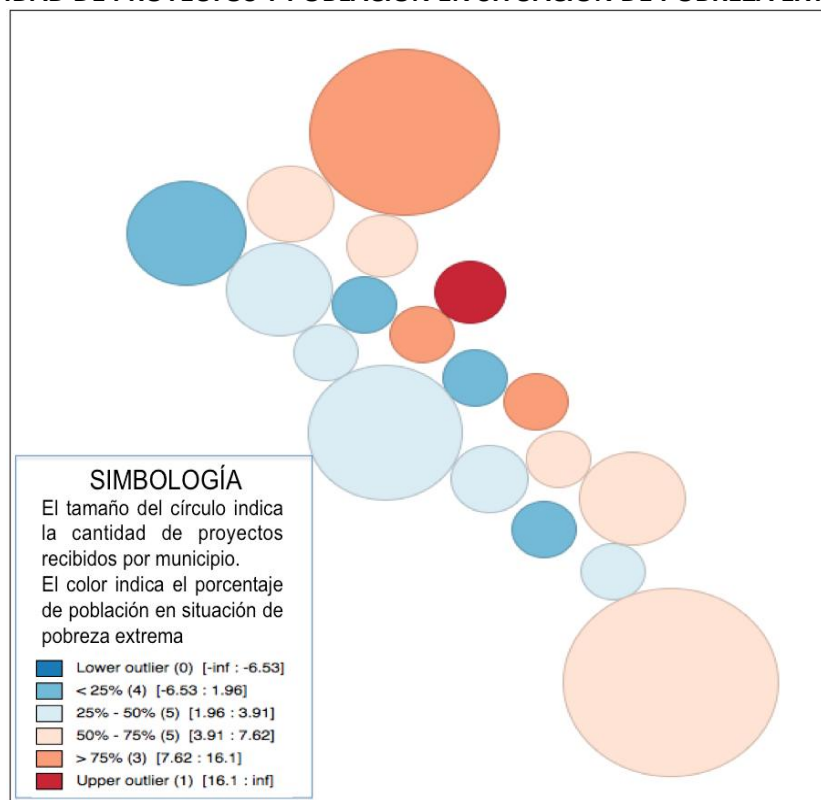
Por su parte, el programa Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) se parece a los anteriores programas sociales, en tanto que son programas diseñados por el gobierno federal, asignados por el gobierno estatal e implementados por el gobierno municipal; sin embargo, se distingue de ellos, ya que tiene como objetivo fundamental financiar obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago

social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria. Además, el FAIS, se divide en dos fondos: Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

Se pueden destinar a los siguientes rubros:

- FISMDF: Agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.
- FISE: Obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

**GRÁFICO 3. SINALOA: PROYECTOS DEL PROGRAMA FISE POR MUNICIPIO EN SINALOA, 2017.
 (CANTIDAD DE PROYECTOS Y POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA).**

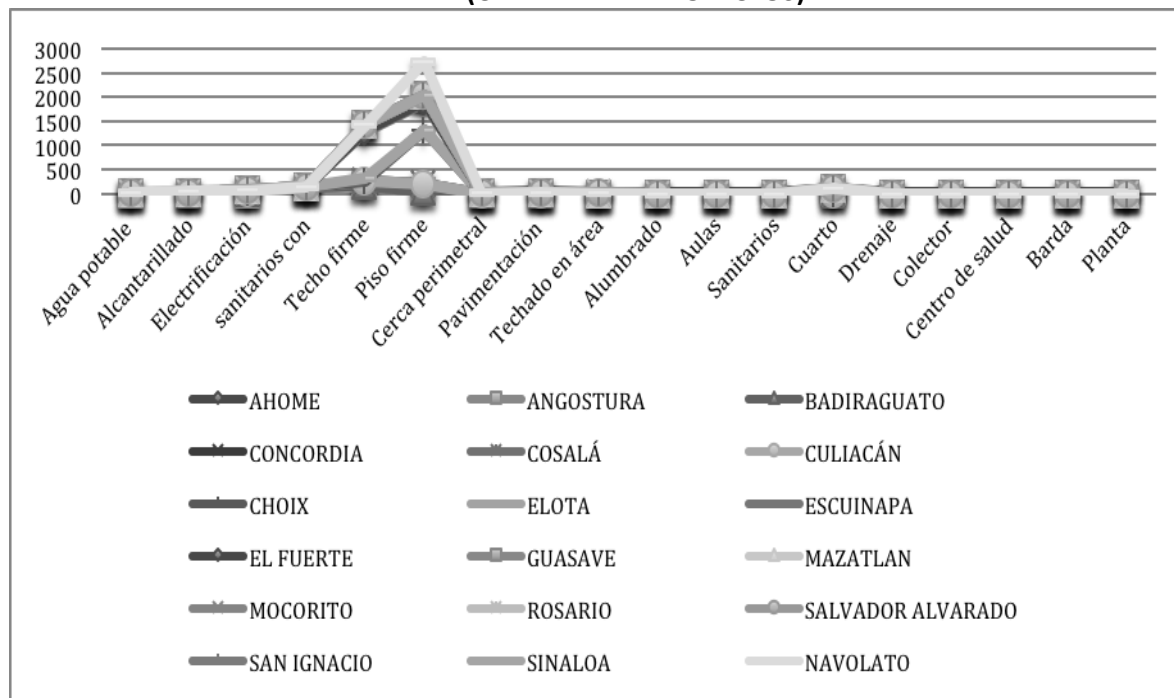


Fuente: Elaboración propia en GEODA con base en el concentrado de propuestas validadas por SEDESOL 2017.

El programa cumple con el objetivo planteado de financiar obras y acciones de infraestructura social básica, cuya inversión beneficie directamente a la población en pobreza extrema. No obstante, el programa resulta no ser completamente eficiente, pues, de los cuatro municipios que presentan los porcentajes más altos con población en situación de pobreza extrema sólo el municipio de Choix es de los territorios que recibió la mayor cantidad de proyectos con respecto al ejercicio del año fiscal 2017 en el estado de Sinaloa (Véase gráfico 3).

Por otra parte, de las 4,648 obras y acciones realizadas en los municipios en mayor proporción estuvieron destinadas a financiar techos firmes y pisos firmes, ya que estas representaron alrededor del 90% del financiamiento (Véase el gráfico 4). Además, las autoridades municipales dejan sin resolver otras necesidades sociales que podrían disminuir ejerciendo el FISE. Por ejemplo, en el municipio serrano de Choix se destinó el recurso para financiar alcantarillado, alumbrado público, cercas perimetrales, electrificación, pavimentación y piso firme, dejando de lado el problema social de abastecimiento de agua potable en la cabecera municipal y en sus localidades, es preciso destacar que el mencionado municipio es de los territorios con mayor incidencia de sequía en el estado de Sinaloa.

**GRÁFICO 4. SINALOA: PROYECTOS DEL FISE POR MUNICIPIO, 2017.
(CANTIDAD DE PROYECTOS)**



Fuente: Elaboración propia con base en el concentrado de propuestas validadas por SEDESOL 2017.

3. Desarrollo social a nivel municipio en el estado de Sinaloa.

Posteriormente, para conocer el desarrollo social, es decir, el proceso dinámico que conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población en diferentes ámbitos: salud, educación, nutrición, vivienda, vulnerabilidad, seguridad social, empleo, salarios, etc. Además, implica la reducción de la pobreza y la desigualdad en el ingreso cuando el desarrollo social se acompaña del impulso al desarrollo económico de las regiones (Asuad, 2016: 372), que presentan los municipios se construye un índice de desarrollo social, que considera las siguientes cuatro líneas:

- Atracción poblacional: se utiliza la variable de población nacida en otra entidad.
- Educación: considera la variable de población de 15 a 24 años de edad que asiste a la escuela.
- Salud: utiliza la variable de población derechohabiente a servicios de salud.
- Vivienda: se usa como variable a las viviendas que cuentan con todos los servicios públicos.

En primer momento se toman los datos del censo de población y vivienda más reciente. Después, se calculan las tasas de participación respecto a los totales de la entidad y se da una ponderación a cada variable, donde resalta que Ahome, Culiacán y Mazatlán cuentan con la mayor participación en términos de estas variables. Con respecto al año 2013 los municipios que concentraron mayor número de migrantes son Culiacán (29%), Mazatlán (24%) y Ahome (15%). Culiacán fue el municipio con el más alto nivel de población nacida en otra entidad, seguido de Mazatlán, dando cuenta del flujo migratorio. Por el contrario, los municipios con menor concentración de migrantes son Concordia, Badiraguato, Cosalá, Mocorito y San Ignacio que no reúnen de manera individual ni el 1% de la población migrante de la entidad. Por otro lado, la mayor parte de la población que asiste a la escuela, en un rango de edad de entre 15 y 24 años en promedio se encuentra en Culiacán 32%, Mazatlán 15%, y Ahome con el 15 por ciento.

CUADRO 3. VARIABLES PARA EL ÍNDICE DE DESARROLLO SOCIAL 2013.

MUNICIPIOS	Población nacida en otra entidad	Población de 15 a 24 años que asiste a la escuela	Población derecho habiente a servicios de salud	Viviendas con todos los servicios
Ahome	40,415	40,404	343,286	102,127
Angostura	3,454	4,487	41,393	10,729
Badiraguato	398	1,726	27,082	2,561
Concordia	2,501	2,189	25,653	5,886
Cosalá	1,420	1,139	14,324	1,983
Culiacán	77,695	84,580	684,472	210,891
Choix	2,908	2,127	31,266	4,245
Elota	5,790	3,173	35,109	7,366
Escuinapa	7,383	4,900	48,362	7,654
El Fuerte	6,619	8,091	84,287	14,764
Guasave	19,883	28,128	235,734	57,001
Mazatlán	64,243	40,985	354,801	117,541
Mocorito	2,216	3,577	41,668	6,341
Rosario	3,701	4,186	42,798	8,147
Salvador Alvarado	6,060	7,707	64,175	19,161
San Ignacio	1,603	1,761	24,795	4,919
Sinaloa	4,008	6,939	67,163	14,370
Navolato	11,320	10,853	111,447	28,606
TOTAL ESTATAL	261,617	256,952	2,277,818	624,292

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos de Población y Vivienda de INEGI 2000 y 2010.

En el análisis a nivel municipio: el 30% de la población con derechohabiencia se concentra en Culiacán, el 15% en Mazatlán y 15% en Ahome y el 10% en Guasave, reuniendo este grupo de municipios alrededor del 70% de la población sinaloense con derechohabiencia a los servicios de salud; también, estos territorios agruparon cerca del 78% de las viviendas con todos los servicios del estado, por el contrario, los territorios de Badiraguato, Concordia, Cosalá, Choix y San Ignacio no reúnen en su interior ni el 1% estatal de las viviendas con todos los servicios.

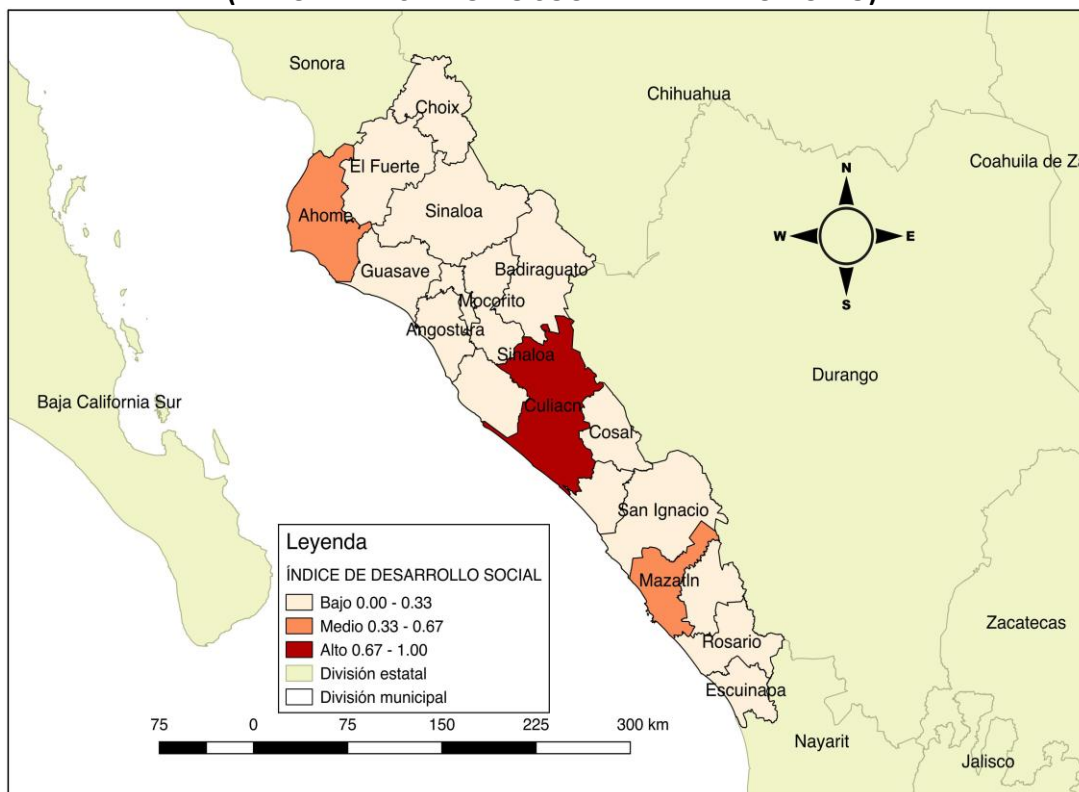
CUADRO 4. ÍNDICE DE DESARROLLO SOCIAL 2013.

MUNICIPIOS	Población nacida en otra entidad	Población de 15 a 24 años que asiste a la escuela	Población derecho habiente a servicios de salud	Viviendas con todos los servicios	Índice de Desarrollo Social
Ahome	0.52	0.47	0.49	0.48	0.49
Angostura	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04
Badiraguato	0.00	0.01	0.02	0.00	0.01
Concordia	0.03	0.01	0.02	0.02	0.02
Cosalá	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
Culiacán	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Choix	0.03	0.01	0.03	0.01	0.02
Elota	0.07	0.02	0.03	0.03	0.04
Escuinapa	0.09	0.05	0.05	0.03	0.05
El Fuerte	0.08	0.08	0.10	0.06	0.08
Guasave	0.25	0.32	0.33	0.26	0.29
Mazatlán	0.83	0.48	0.51	0.55	0.59
Mocorito	0.02	0.03	0.04	0.02	0.03
Rosario	0.04	0.04	0.04	0.03	0.04
Salvador Alvarado	0.07	0.08	0.07	0.08	0.08
San Ignacio	0.02	0.01	0.02	0.01	0.01
Sinaloa	0.05	0.07	0.08	0.06	0.06
Navolato	0.14	0.12	0.14	0.13	0.13

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos de Población y Vivienda de INEGI 2000 y 2010, y la metodología de Asuad (2017).

De forma espacial, en el año 2013 con base en las variables analizadas para calcular el índice de desarrollo social se mostró que el municipio de Culiacán tiene un índice de desarrollo social alto, los municipios de Ahome y Mazatlán le siguen en importancia con un nivel de desarrollo social medio, y finalmente los municipios de Choix, El Fuerte, Sinaloa, Guasave, Badiraguato, Mocorito, Salvador Alvarado, Angostura, Navolato, Cosalá, Elota, San Ignacio, Concordia, Rosario y Escuinapa presentan un nivel de desarrollo social bajo, expresando las asimetrías espaciales en la entidad.

**MAPA 2. SINALOA: NIVEL DE DESARROLLO SOCIAL, 2013.
(ÍNDICE DE DESARROLLO SOCIAL A NIVEL MUNICIPIO)**



Fuente: Elaboración propia con base en los Censos de Población y Vivienda de INEGI 2000 y 2010.

Conclusiones preliminares:

La desigualdad regional en Sinaloa muestra altos índices de marginación y pobreza entre sus municipios, lo que atenta contra los derechos sociales de los habitantes sinaloenses. La entidad se encuentra en estado estacionario, porque ni la educación ni el desarrollo han sido prioritarios. Además, se muestra la falta de coordinación entre los actores locales, municipales y estatales, misma que afecta al sistema local al desaprovechar el potencial endógeno, la identidad cultural y el capital social de los municipios. En este proceso los desequilibrios regionales no sólo persisten, sino que se profundizan en los municipios tradicionalmente retrasados, a medida que se globaliza la economía estatal y nacional.

Los programas sociales implementados en Sinaloa son diseñados por el gobierno federal e implementados por el gobierno estatal en cada municipio, responden a criterios sectoriales y mandatos por el gobierno federal en sus secretarías. Es decir, en su diseño no está involucrada la población sinaloense que será beneficiada con los programas, por lo tanto, en ellos no se contemplan las vocaciones productivas de cada municipio, la identidad del territorio y las necesidades de los habitantes que radican en los municipios o localidades con marginación, pobreza, pobreza extrema o con un ingreso inferior a la línea de bienestar. Además, estos programas en gran medida no están implementados en los municipios con mayor porcentaje de población en situación defavorable sino en los municipios con mayor cantidad de habitantes, impactando en la población y no el espacio.

Los programas sociales implementados por la SEDESOL en el estado de Sinaloa muestran cumplir con los objetivos planteados: recuperar espacios públicos para garantizar el derecho al esparcimiento y pleno

desarrollo de los ciudadanos, implementar proyectos productivos sustentables económica y ambientalmente, mediante la entrega de recursos económicos y financiar obras y acciones de infraestructura social básica, cuya inversión beneficie directamente a la población en pobreza extrema, entre otros. En específico, el programa de rescate de espacios públicos además de contrarrestar problemas de incidencia delictiva e inseguridad pública. La intervención en los parques, centros comunitarios y demás espacios cubre cabalmente con la atención a la población objetivo, siendo estas mismas, un gran cúmulo de habitantes de las ciudades urbanas residentes de zonas en rezago con altos índices de vulnerabilidad social.

También, puede señalar la falta de transparencia y rendición de cuentas que abonen a un ejercicio de gobernanza bajo las teorías de la nueva gestión pública al existir poca información pública que ayude en la elaboración de evaluaciones externas al programa. Podemos señalar además la falta de complementos entre los programas, empero, no todas las conclusiones son en sentido negativo, sino también es necesario mencionar que las contribuciones que realizan los programas se encuentran bajo la premisa de la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, no sólo de los beneficiarios sino de la colectividad, al mismo tiempo que permite fortalecer y mejorar la organización y participación social.

Finalmente, se observan asimetrías espaciales en el desarrollo social a nivel municipio en la entidad, pues con base en la metodología aplicada sólo el municipio de Culiacán presenta un nivel de desarrollo alto, mientras los municipios de Ahome y Mazatlán proporcionan a su población un nivel de desarrollo medio y por el contrario, los quince municipios restantes otorgan a sus habitantes un nivel de desarrollo social bajo. Dado este escenario, los programas sociales y la política públicas deberían tener una participación amplia de los actores locales sin ser solamente proveedores de los programas sociales, sino involucrase en el diseño, implementación y evaluación de los programas mediante propuestas que surjan desde el territorio, no desde la cúpula política que, por lo general, optan por fines clientelares más que desarrollistas.

REFERENCIAS

Aguilar, L., (1996) “Estudio introductorio” en Aguilar, L. (Coordinador), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa.

Asuad, N., (2016) *Desarrollo regional y urbano. Tópicos selectos*. Vol. 2. México, Universidad Nacional Autónoma de México / Facultad de Economía.

Bustamante, C., (2012) “Políticas estructurales y de cohesión social para un desarrollo regional sustentable para México” en Calva, J. (Coordinador), *Desarrollo regional y urbano*. Vol. 13. México, Consejo Nacional de Universitarios.

Bustamante, C., (2011) “El desarrollo urbano- regional en el contexto mundial y nacional”. Ponencia dictada en el *XXI Seminario de Economía Urbana y Regional*, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Septiembre de 2011.

CONEVAL – Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2016) “Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas, 2010,2012, 2014 y 2016” en *CONEVAL*. [En línea]. México, disponible en: https://coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx [Accesado el día 08 de febrero de 2018].

CONEVAL - Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015) “Consulta dinámica de resultados de pobreza a nivel municipio 2010 y 2015” en *CONEVAL*. [En línea]. México, Disponible en: https://coneval.org.mx/Medicion/Paginas/consulta_pobreza_municipal.aspx [Accesado el día 12 de febrero de 2018].

Colín, F.; Herrera, F. Y F. Sánchez, (2016) “Análisis de la política pública. Programa para la adquisición de activos productivos como base del desarrollo territorial rural. Caso municipio de Sultepec, estado de México” en Delgadillo, J.; González, I. Y J. Lee, (Coordinadores), *Agenciamiento del desarrollo. Una perspectiva para el desarrollo regional y la planeación territorial*. México, Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Económicas / Plaza y Valdés.

Cuadrado, J. (2003) *Política económica, objetivos e instrumentos*. 2da edición. España, Mac Graw Hill.
Delgadillo, J. y F. Torres, (2007) “Políticas Pública y estrategias de desarrollo regional para México” en Calva, J. (coordinador), *Políticas de desarrollo regional. Agenda para el desarrollo*. Vol. 13. México, Miguel Ángel Purrua / Universidad Nacional Autónoma de México / H. Cámara de Diputados, LX Legislatura.

Delgadillo, J. y F. Torres, (2012) “Nueva encrucijada del desarrollo regional en México” en Calva, J., (Coordinador), *Desarrollo regional y urbano*. Vol. 13. México, Consejo Nacional de Universitarios.

García, M., (2007) *La planificación estratégica y el arte del buen gobierno. España, Unión Iberoamericana de Municipalistas / Instituto de Investigación Urbana y Territorial*.

Gasca, J., (2009) *Geografía regional. La región, la regionalización y el desarrollo regional en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Geografía.

INEGI - Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010). “Censo de Población y Vivienda 2010, Principales Resultados por Localidad” en *INEGI*. [En línea]. México, Disponible en: http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta_resultados/iter2010.aspx?c=27329&s=est. [Accesado el día 18 de marzo de 2018].

INEGI - Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010) “Censos y conteos de población y vivienda” en *INEGI*. [En línea]. México, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx> [Accesado el día 12 de octubre de 2016].

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2011) “Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising” en *OCDE*. [En línea]. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/51/34/49177732.pdf> [Accesado el día 08 de diciembre de 2011].

PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (2015) “Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015” en *PNUD*. [En línea]. México, disponible en: http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/PNUD_boletinIDH.pdf [Accesado el día 10 de febrero de 2018].

Roth, A., (2006) *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Colombia, Aurora.

Sanchez, A., (2012) “Desarrollo económico, desigualdad territorial y políticas sociales” en Calva, J. (Coordinador), *Desarrollo regional y urbano*. Vol. 13. México, Consejo Nacional de Universitarios.

SEDESHU- Secretaría de Desarrollo Social y Humano (2018) “Apoyos, servicios y trámites” en *SEDESOL*. [En línea]. México, disponible en: <https://sinaloa.gob.mx/p/secretaria-de-desarrollo-social/apoyos-servicios-y-tramites771> [Accesado el día 08 de febrero de 2018].

SEDESOL – Secretaría de Desarrollo Social (2015) “Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)” en *SEDESOL*. [En línea]. México, disponible en: <https://www.gob.mx/sedesol/documentos/fondo-de-aportaciones-para-la-infraestructura-social-fais> [Accesado el día 20 de marzo de 2018].